

安全理事会

Distr.: General
1 February 2019
Chinese
Original: English

秘书长关于伊黎伊斯兰国(达伊沙)对国际和平与安全构成的威胁以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作广泛努力的第八次报告

一. 导言

1. 安全理事会在第 2253(2015)号决议中表示决心应对伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国，亦称达伊沙)及关联个人和团体对国际和平与安全构成的威胁。安理会在该决议第 97 段中要求我就上述威胁提交一份战略层面的初次报告，其后每四个月报告最新情况。安理会第 2368(2017)号决议要求我继续每六个月提交战略层面的报告，反映威胁的严重性以及联合国为支持会员国抵御这一威胁所作的广泛努力。

2. 这是我关于伊黎伊斯兰国对国际和平与安全构成的威胁的第八次报告。[1] 本报告由反恐怖主义委员会执行局及分析支助和制裁监测组[2] 与反恐怖主义办公室、联合国其他实体和国际组织密切协作编写。

3. 报告强调指出，伊黎伊斯兰国虽然在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国等国已转为秘密网络，但作为一个有集中领导能力的全球组织，仍然是一个威胁。返回、搬迁或获释的外国恐怖主义作战人员加剧了这种威胁。联合国继续向会员国提供支助，以应对这一不断变化的威胁。

二. 威胁评估

A. 威胁概述

4. 伊黎伊斯兰国仍然由阿布·贝克尔·巴格达迪[3] 领导，但其高级领导层已沦为一个分散的团体，其中少数成员每个都尽力执行一些重要任务，若不开展这些

[1] 见 S/2016/92、S/2016/501、S/2016/830、S/2017/97、S/2017/467、S/2018/80 和 S/2018/770。

[2] 安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)(达伊沙)、基地组织和塔利班及关联个人和实体的第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组。

[3] 列名为易卜拉欣·阿瓦德·易卜拉欣·阿里·巴德里·萨马赖(QDi.299)。





任务，则伊黎伊斯兰国网络就无法生存，具体如金融、后勤、军事、情报、安全、理论和媒体。[4]

5. 伊黎伊斯兰国已经在很大程度上演变成伊拉克境内的一个秘密网络，在那里优先考虑当地行动。伊黎伊斯兰国现处于过渡、适应和整合阶段，目前正在组织省一级的组织，复制关键的领导职能。省级网络预计会发展财政自给自足，尽管中心仍拨付有限的资金。[5]

6. 从阿拉伯叙利亚共和国净流入的伊黎伊斯兰国战斗人员使得伊拉克境内网络有所加强。一些会员国预计，叙利亚网络会演变成类似于伊拉克境内的网络。在这两个国家，有迹象表明伊黎伊斯兰国意欲挑起宗派紧张关系，伪装成边缘化社区的旗手。一个会员国获取的一份文件叙述了伊黎伊斯兰国在后哈里发时期的目标：破坏稳定和重建活动，将目标对准基础设施重建工作，在总体上阻碍经济进步。预计其重心仍会在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国。

7. 在全球范围内，2018 年发生的与伊斯兰国有关的袭击比 2017 年少得多。国际范围的直接袭击成功率 2015 至 2016 年急剧下降，当时伊黎伊斯兰国开展的对外行动活动达到顶峰。尽管如此，会员国仍然感到关切的是，伊黎伊斯兰国领导层仍有发动袭击的明确意图，而且授意袭击很随意，因而，难以防御。

8. 伊黎伊斯兰国主要人员流失也减少了国际范围的袭击和阴谋。破坏伊黎伊斯兰国形象可能是又一种手段，让伊黎伊斯兰国在军事上的一步步失败削减了其筹划国际威胁的能力。尽管如此，伊黎伊斯兰国仍然是迄今为止最有野心的国际恐怖组织，也最有可能在不久的将来发动大规模复杂袭击。其仍有意攻击航空，还有意使用化学、生物、放射性和核材料。[6]

9. 伊黎伊斯兰国仍然是一个有集中领导能力的全球性组织，将继续视自己有所降低的能力尽力为附属机构提供资源和指导，因为其最大的愿望是展示影响力，并主张自己是“全球哈里发国”的领袖。如果伊黎伊斯兰国重新获得喘息的空间，并重新投入到外部行动规划，则预计直接袭击会卷土重来。[7]

10. 与此同时，离开冲突地区的外国恐怖主义战斗人员，或先前从监狱获释或因其他原因再度活跃起来的返回人员，将增加这种威胁。对家属的处置尤其具有挑战性。激进化了的妇女和受过创伤的未成年人也可能构成严重威胁。

11. 关于从核心冲突区转过来的人员，相对而言几乎没有几人在其他冲突区积极开展活动。加入区域附属机构的少数外国恐怖主义作战人员大多来自该区域内。一些未能到达核心冲突区的“旅行未遂者”有时是在中转地点潜伏一段时间后被伊黎伊斯兰国打发到其他地方或是自行离开。会员国预料，伊黎伊斯兰国的外国

[4] 会员国提供的资料。

[5] 会员国提供的资料。

[6] 会员国提供的资料。

[7] 会员国提供的资料。

恐怖主义作战人员和其他恐怖分子会灵活奔走于各组织之间，这可能会加强基地组织的分支机构，或是生成新的组合或有新的名号。[8]

12. 一些会员国报告，伊黎伊斯兰国仍可动用 5 000 万至 3 亿美元的财政储备。尽管其地域损失消除了一些收入来源，但相应减少了负债，预计可以维持行动。

13. 据评估，伊黎伊斯兰国在其核心地区储存有大量现金，并将一些现金私运到邻国保管。据报道，其还将部分储备投资于合法业务。伊黎伊斯兰国不再能可靠地进入阿拉伯叙利亚共和国东部的产油区直接开采石油；其通过敲诈他人开采的石油货物来赚取更多收入。据报告，伊黎伊斯兰国的金融资产多被藏起来，其战略意图是一旦再有机会，就资助更大规模的袭击。

14. 预计伊黎伊斯兰国各组织将自筹资金，并通过勒索、绑架勒索或其他犯罪活动等各种活动维持自己。有报告称，该组织仍有关于当地社区的情报，以后可用这些情报从其先前控制的地区实施勒索或以其他方式获取资金。

15. 伊黎伊斯兰国被认为拥有金融和信息技术方面的专门知识，可以利用这些专门知识来推动该组织的目标。未登记的货币服务商业机构仍然是伊黎伊斯兰国转移资金的主要手段，而据报告，黄金汇兑也是非法资金流向该组织的源泉。

16. 一些会员国强调，伊黎伊斯兰国提出鼓励使用新的金融技术，包括加密货币。会员国尚未将此种货币视为伊黎伊斯兰国的重要收入来源。[9]

B. 区域趋势

1. 中东

17. 伊黎伊斯兰国蒙受的军事损失迫使该组织暂时放弃统治地理意义上的“哈里发国”的想法，但该组织仍有此长期愿望，继续在网上公开表明此愿望。据报告，伊黎伊斯兰国仍控制着伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国境内 14 000 至 18 000 名好战分子，包括多达 3 000 名外国恐怖主义作战人员。据信，约有 1 000 名不同国籍、有时还是身份不明的外国恐怖主义作战人员在伊拉克被捕。越来越多的人被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部，目前有近 1 000 人，加上 500 多名家属。

18. 据报告，目前约有 3 000 名伊黎伊斯兰国武装战斗人员在伊拉克活动，而有些报告给出的估计数较高。据报告，伊拉克境内的剩余威胁既来自当地伊黎伊斯兰国残余势力，也来自从阿拉伯叙利亚共和国越境前往安巴尔和尼尼微沙漠庇护所的战斗人员。2018 年年中，伊黎伊斯兰国成功地在伊拉克北部设置了检查站，从那里伏击了部署在当地的伊拉克部队。据报道，在迪亚拉省和萨拉赫丁省，几小群伊黎伊斯兰国战斗人员正在进行监视活动。

[8] 会员国提供的资料。

[9] 2018 年 11 月 26 日，美国司法部宣布一名妇女认罪，该名妇女购买了 62 000 美元的比特币和其他加密货币，并电汇给伊黎伊斯兰国打掩护作幌子的空壳公司。(司法部公共事务办公室，“New York Woman Pleads Guilty to Providing Material Support to ISIS”，2018 年 11 月 26 日。)

19. 伊拉克境内的伊黎伊斯兰国各组织似乎正在计划开展活动，破坏政府权威，制造无法无天的气氛，破坏社会和解，增加重建和反恐成本。[10] 这些活动包括绑架勒索赎金、有针对性地暗杀地方领导人以及袭击国家公用事业和服务部门。

20. 涉及激进化的其他关切事项包括有大量境内流离失所者。据观察，伊黎伊斯兰国各组织试图进入境内流离失所者营地灌输思想和招募人员，重点是来自迪亚拉、萨拉赫丁和尼尼微的流离失所者。拥挤不堪的伊拉克监狱和拘留设施被认为是激进化的另一个潜在来源。

21. 在伊拉克，据信有 13 000 名 12 岁以下未成年人没有既定国籍，因为他们没有证件，或从未登记过出生情况。有些人可能父母是伊拉克人，还有些人可能父母有一方或父母两人都是外国人。[11] 会员国认为这是一项代际挑战，若未能让这些人融入社会，则今后 20 年任何时候都会产生新的威胁。一些会员国仍宣称，原籍国和国籍国仍未承担应尽责任，即帮助关押被拘留者的国家按照正当法律程序转走这些被拘留者。

22. 在阿拉伯叙利亚共和国，伊黎伊斯兰国仅存的地域是在幼发拉底河流域中部靠近伊拉克边界的 Hajin 镇周围。估计有 3 000 名或更多的战斗人员，其中大多数是伊拉克人，在那里坚守。在持续的军事压力下，一些剩余的外国恐怖主义战斗人员试图向北逃离，但许多人在抵达边界前遭到拦截和羁押。伊拉克特遣队的一些人正分成小批进入伊拉克，并在那里重新集结。

23. 会员国继续突出强调未装备武器的飞机系统在冲突区内构成的威胁，以及在全球范围内由伊黎伊斯兰国授意将现成的商用无人机武器化构成的威胁。据报道，伊黎伊斯兰国核心还继续通过一个小组织形式组织起来的、遍布多个国家的采购商层级网络采购此种无人机。2018 年 9 月切断了这样一个网络，该网络从西欧经土耳其向伊拉克运送无人机。[12]

24. 从所谓的“哈里发”时代起，伊黎伊斯兰国核心就配有充足的武器。[13] 仍有供应线向冲突地区的恐怖团体提供给养，包括用过期许可证生产的自动步枪。据报告，从东欧国家向中东和北非运送了武器，包括把指定给合法最终用户的武器挪为他用。此外，会员国继续强调采用转为他用的雷管和商业上可获得的化学前体制造的简易爆炸装置构成的威胁。在本报告所述期间，伊拉克境内涉及此种装置的大多数袭击都采用了这类前体而非军用弹药。

25. 尽管自 2014 年以来阿拉伯半岛基地组织(半岛基地组织)(QDe.129)和也门伊黎伊斯兰国之间一直有互不干涉的谅解，但 2018 年 7 月在贝达省发生了局部冲

[10] 会员国提供的信息。

[11] 会员国提供的资料。

[12] 会员国提供的资料。

[13] 会员国提供的资料。

突。这导致伊黎伊斯兰国被驱逐出其在贝达的大部分据点。然而，伊黎伊斯兰国和也门其他武装团体之间的一些局部战术协调仍在继续。

26. 伊黎伊斯兰国现在在整个也门只有几个流动训练营和数量不断减少的战斗人员，集中在焦夫省 Zhahrah 地区。该组织还尽力在贝达 Qayfah 战线上站稳脚跟。伊黎伊斯兰国在贝达的活动现在主要是保护该组织的领导人及其家庭成员。前往也门加入伊黎伊斯兰国或其他恐怖组织的外国恐怖主义战斗人员相对较少。据报告，伊黎伊斯兰国在也门依靠外部支助来资助其行动。

2. 非洲

27. 在利比亚，伊黎伊斯兰国继续构成威胁。虽然伊黎伊斯兰国战斗人员总数可能有所减少，但他们在该国的行动范围仍有所扩大，沿阿吉达比亚和的黎波里之间的海岸向南延伸至塞卜哈省和库夫拉省。[14] 伊黎伊斯兰国经常突袭、占据镇内警察局，以示实力，并获取武器。这一策略在几个城市地点不断重复。[15]

28. 2018 年 9 月，伊黎伊斯兰国大规模袭击了国家石油公司驻的黎波里总部，11 月则袭击了马布鲁克油田，这意味着石油设施仍将是该组织的潜在目标。[16] 绑架当地知名人士以换取赎金也是伊黎伊斯兰国采用的越来越多的收入来源。此外，至少有一次，伊黎伊斯兰国还提出，用被绑架者交换释放伊黎伊斯兰国一些被俘的干部。[17]

29. 在北非其他地方，可能仍有一个相对不活跃的团体，该团体约有 30 名与伊黎伊斯兰国有关联的战斗人员在突尼斯西部山区。西奈的军事行动继续针对“耶路撒冷支持者”，该组织于 2014 年 11 月宣誓效忠阿布・贝克尔・巴格达迪。会员国估计，自 2018 年初以来，与该组织有关联的战斗人员人数在西奈没有重大变化(见 S/2018/705，第 33 段)。

30. 大撒哈拉伊斯兰国在萨赫勒地区的威胁低于基地组织下属的支持伊斯兰和穆斯林集团(QDe.159)。据估计，大撒哈拉伊斯兰国在梅纳卡、安松戈、古尔马和蒂拉贝里有 100 至 200 名战斗人员，在 Adnan Abou Walid al-Sahraoui (QDI.415)的领导下开展行动。[18] 大撒哈拉伊斯兰国与支持伊斯兰和穆斯林集团合力实施了最近的一些袭击。大撒哈拉伊斯兰国与跨国犯罪有关联，至少是走私汽车零部件和非法采矿。[19] 苏丹・乌尔德・巴迪于 2018 年 8 月在阿尔及利亚投降，其参与了大撒哈拉伊斯兰国的此种创收活动。[20]

[14] 会员国提供的资料。

[15] 会员国提供的资料。

[16] 会员国提供的资料。

[17] 会员国提供的资料。

[18] 会员国提供的资料。

[19] 会员国提供的资料。

[20] 会员国提供的资料。

31. Abu Musab al-Barnawi 在乍得湖盆地三边地区领导着“伊斯兰国西非省”1 500 至 3 500 名战斗人员。[21] “伊斯兰国西非省”发展起来了强大的作战能力，展现出高度侵略性，对军事基地和城镇发动了多次袭击。2018 年 7 月至 12 月期间，700 多名尼日利亚士兵丧生，他们的装备被“伊斯兰国西非省”缴获。[22] 2018 年，该组织没有遭受任何重大逆转，财务状况有所改善。“伊斯兰国西非省”还得以发展了无人驾驶飞机的能力，增加了宣传材料的数量和质量，进一步从当地人口中招募人员，甚至吸引了极少数的外国恐怖主义作战人员。[23] 尽管如此，“伊斯兰国西非省”领导层内部关系仍有些紧张，两名重要的高级人物，即 Mamman Nur 和 Ali Gaga 被“伊斯兰国西非省”的其他好战分子杀害。

32. 伊黎伊斯兰国在当地的附属机构和青年党继续在青年党占据主导地位的索马里部分地区共存。2018 年年中，青年党释放了所有被监禁的同情伊黎伊斯兰国的外国恐怖主义作战人员，并允许他们留在青年党控制的地区。会员国注意到，到 2018 年年中，伊黎伊斯兰国发动了几次小规模袭击，暗杀了政府官员和商人。在摩加迪沙，伊黎伊斯兰国加强了活动，在巴卡拉市场和 Elasha Biyaha 地区建立了几个组织。会员国还注意到阿夫戈耶和索马里中南部有伊黎伊斯兰国人员(见 S/2018/705，第 51 段)。[24]

33. 在邦特兰，会员国评估称，伊黎伊斯兰国战斗人员分布在甘达拉和博萨索境内的几个地点，并在伊斯库舒布地区为主要来自也门的武器建立了一个培训和武器储存基地。2018 年，伊黎伊斯兰国设在邦特兰的地区媒体平台积极行动起来，加强了宣传广播以及对其活动和地方新闻的报道。尽管伊黎伊斯兰国继续开展活动，但一些会员国评估称，伊黎伊斯兰国在索马里面临挑战，包括其人员在袭击中叛逃和死亡，因而成员人数减少。

3. 欧洲

34. 在本报告所述期间，抵达欧洲的返回人数相对较少。2018 年 9 月在荷兰挫败的重大恐袭计划表明，“旅行未遂者”仍是一个问题。会员国报告称恢复了在欧洲各国境内的个人与伊黎伊斯兰国核心之间的联系，这可能会重建起指挥和控制单位。

35. 在本报告所述期间，伊黎伊斯兰国的直接宣传有所减少，而回收材料、网上信息和令人难以置信的对袭击负责的言论有所增加。伊黎伊斯兰国的教程仍可在网上查阅。2018 年 12 月 11 日斯特拉斯堡袭击事件表明，监狱系统内的犯罪分子的激进化仍是一项重大挑战(见 S/2017/573，第 10 段)。[25]

[21] 会员国提供的资料。

[22] 会员国提供的资料。

[23] 会员国提供的资料。

[24] 会员国提供的资料。

[25] 会员国提供的资料。

36. 西巴尔干会员国评估认为，外国恐怖主义作战人员和暴力极端主义在其区域构成的总体威胁从中到低。会员国强调指出，该区域发生了几起被挫败的伊黎伊斯兰国授意袭击事件，其中有些方面是业余性的。这可能表明更广泛的趋势是，伊黎伊斯兰国核心侧重于授意当地行为者实施袭击，这些行为者在某些情况下可能缺乏那些针对核心中的战斗人员的培训。

37. 自宣布所谓“哈里发国”以来，约有 1 000 名外国恐怖主义作战人员从西巴尔干国家前往伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的冲突区。在这些人中，据报有 100 人被杀，300 人返回，其余人下落不明。[26] 去冲突区的所有情况都已向国家当局登记，并经常与区域伙伴分享。从一些返回者在审讯期间表示出来的幻灭判断，他们最初的激进化并未能向他们渗入致力于伊黎伊斯兰国的强烈意识。[27]

4. 中亚和南亚

38. 目前，伊黎伊斯兰国在阿富汗的据点位于楠格哈尔、库纳尔、努尔斯坦和拉格曼等东部省份。据估计，伊黎伊斯兰国在阿富汗的总兵力在 2 500 至 4 000 名好战分子之间。[28] 据报告，伊黎伊斯兰国还控制了阿富汗的一些训练营，并在包括喀布尔在内的阿富汗各市建立了一个组织网络。伊黎伊斯兰国当地领导人与该组织在阿拉伯叙利亚共和国和伊拉克的核心保持密切联系。重要人员由中央领导任命，宣传视频的发布也协调一致。在伊黎伊斯兰国领导人 Abu Sayed Bajauri 于 2018 年 7 月 14 日被杀后，伊黎伊斯兰国在阿富汗的领导委员会任命 Mawlawi Ziya ul-Haq (又名 Abu Omar Al-Khorasani)为该组织成立以来的第四个“埃米尔”。

39. 整个 2018 年，据评估，伊黎伊斯兰国在阿富汗发动了 38 次恐袭，有许多袭击引人注目，其中包括喀布尔的一些袭击。[29] 伊黎伊斯兰国的目标包括阿富汗安全部队、塔利班、北大西洋公约组织军事人员、外交官、联合国和非政府组织雇员、记者和医疗机构，以及被伊黎伊斯兰国视为软目标的宗教少数群体。

40. 在本报告所述期间，伊黎伊斯兰国在阿富汗北部受到重挫。2018 年 7 月，1 000 名塔利班袭击了伊黎伊斯兰国在朱兹詹省的阵地，打死了 200 名伊黎伊斯兰国作战人员，还有 254 名伊黎伊斯兰国战斗人员向政府军投降，25 名外国恐怖主义作战人员向塔利班投降。一个会员国评估称，伊黎伊斯兰国在朱兹詹的存在已被消灭，而在北部其他地方，少数塔利班(法利亚布约 170 名战斗人员、萨尔普勒 100 名战斗人员和巴尔赫 50 名战斗人员)仍同情伊黎伊斯兰国。[30]

41. 伊黎伊斯兰国正在寻求扩大其在中亚的活动范围，呼吁主要是在中亚区域费尔干纳流域针对公众集会发动恐袭。2018 年 7 月 30 日，伊黎伊斯兰国声称对在

[26] 会员国提供的资料。

[27] 会员国提供的资料。

[28] 会员国提供的资料。

[29] 会员国提供的资料。

[30] 会员国提供的资料。

塔吉克斯坦杀害四名外国自行车手事件负责。11 月，伊黎伊斯兰国表示，其一名战斗人员发动袭击，引发了塔吉克斯坦 Khujand 一所戒备森严的监狱的骚乱。

42. 伊黎伊斯兰国在伊朗伊斯兰共和国发动的 2018 年 9 月 22 日阿瓦士袭击造成 24 人死亡，60 人受伤。[31]

5. 东南亚

43. 尽管有一段时期相对平静，但会员国仍对来自伊黎伊斯兰国附属组织的持续恐怖主义威胁感到关切。他们注意到，在袭击早期阶段挫败袭击的努力正在取得一些成绩。

44. 会员国对不断监测或拘留返回的外国恐怖主义作战人员的挑战表示关切。遣返目前羁押在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国的战斗人员是一个复杂的过程，遣返被拘留或已死亡的战斗人员的家属存在问题，其中一些人在返回后可能需要监测并为之提供广泛的社会服务。

45. 会员国对那些无法抵达伊拉克或阿拉伯叙利亚共和国的“旅行未遂者”表示关切，他们回国后打算实施暴力行为，并强化伊黎伊斯兰国仍然是一支可行的全球力量的信息。据报告，从冲突地区返回的一些人有大量现金，他们试图用这些现金建立新的身份和商业企业。还有报告称，来自其他地区的外国恐怖主义战斗人员会前往东南亚，以避免在原籍国被拘留。

46. 印度尼西亚当局对与伊黎伊斯兰国有关联的印尼神权游击队成员实施的系列袭击进行了调查，引发了人们对这类袭击可能是新式自杀式爆炸袭击的担忧，该调查还提出，一名去哈里发国的“旅行未遂者”为这些袭击做了一些授意。年轻人和妇女在该区域恐怖主义行动中的作用似乎正在发生变化。伊黎伊斯兰国起初不鼓励妇女参与，但最近欢迎妇女直接参与诸如 2018 年 5 月泗水袭击。[32] 会员国提出，年轻人很容易被招募，而且，他们被认为在本报告所述期间参与策划了袭击和制造简易爆炸装置。

三. 关于应对不断变化的威胁的最新情况

A. 概述

47. 自我上次报告(S/2018/770)以来，联合国、会员国以及国际、区域和次区域组织继续加强、完善和促进有效利用各种工具和措施，以应对伊黎伊斯兰国、包括其附属机构和支持者以及返回或搬迁的外国恐怖主义作战人员构成的不断变化的威胁。

48. 我欢迎反恐怖主义委员会及其执行局审查 2015 年关于外国恐怖主义作战人员的指导原则(《马德里指导原则》)的工作，其考虑到外国恐怖主义作战人员现

[31] 会员国提供的资料。

[32] 会员国提供的资料。

象的演化情况，还欢迎组办 2018 年 12 月 13 日在纽约举行的反恐怖主义委员会特别会议。委员会于 2018 年 12 月 27 日通过的指导原则增编[33] 为会员国应对返回和搬迁的外国恐怖主义作战人员、包括其随行家属问题提供了宝贵的指导，并为本报告所述领域提供了指导。

49. 在编写增编时，委员会和执行局借鉴了与会员国正在进行的对话，以及与分析支助和制裁监测组、联合国各办事处和人权机制、国际和区域组织、民间社会、私营部门和执行局全球反恐怖主义研究网络的接触。这一对话包括 2018 年 10 月在多哈举行的返回的外国战斗人员问题论坛期间与网络成员举行的专门讲习班，以及 2018 年 11 月在纽约举行的民间社会互动简报会。我还欢迎反恐怖主义委员会努力继续与所有利益攸关方和对话者进行这种接触，以切实执行增编。

50. 联合国反恐工作的协调一致性和成效继续得到大力加强。2018 年 12 月 6 日，在联合国相关实体、国际刑事警察组织(国际刑警组织)和世界海关组织负责人在场的情况下，我推出了《联合国全球反恐协调契约》，作为加强联合国系统反恐工作共同行动的新的协调框架。联合国全球反恐协调契约工作队取代了反恐怖主义执行工作队。在联合国反恐办公室的支持下启动《协调契约》与其相应的工作队也将有助于加强联合国反恐工作在实地的影响，为会员国提供支助，包括为此开展联合监测和评估并为这些努力调动资源。

51. 2018 年 8 月 20 日，促进对达伊沙/伊拉克和黎凡特伊斯兰国所犯罪行追究责任的联合国调查组(联合国调查组)正式开始工作。根据安全理事会第 2379(2017) 号决议，联合国调查组的任务是按照安全理事会 2018 年 2 月 13 日核准的职权范围，支持在国内努力追究伊黎伊斯兰国罪行的责任，在伊拉克收集、保护和储存可能构成战争罪、危害人类罪和种族灭绝罪行为的证据。如特别顾问兼联合国调查组组长 2018 年 11 月 16 日的第一次报告(S/2018/1031)所述，调查组在建立基础设施、预算和实质性核心框架方面已经取得了重大进展。因此，调查组初批人员于 2018 年 10 月 29 日部署到巴格达。

B. 起诉、改造和重返社会

52. 鉴于正在返回或迁离的外国恐怖主义作战人员及其随行家庭成员所带来的挑战，以及目前关押在许多会员国的恐怖主义罪犯越来越多，联合国各实体继续支持会员国努力制定顾及性别和年龄敏感性的全面起诉、改造和重返社会战略。

53. 2018 年 11 月，执行局向反恐怖主义委员会通报了这些努力的最新情况，重点是应对外国恐怖主义作战人员现象和乍得湖流域地区国家应对“博科圣地”的活动。执行局强调需要采取综合办法，并注意到该区域各国倾向于采取零敲碎打的办法，将改造和重返社会战略与起诉战略分开制定。鼓励继续监测和评价新推出的起诉、改造和重返社会战略，以确定良好做法和挑战。此类战略应根据男人、妇女和儿童的性别和年龄需要来制定。

[33] S/2018/1177。

54. 西非国家在建立甄别因与恐怖主义集团和恐怖主义罪行有关而被拘留的个人的有效机制方面继续面临重大挑战，包括缺乏能力和缺乏包括共同甄别标准和程序在内的全面办法。该区域一些国家正在考虑采取主动行动，如果恐怖团体成员向当局投降并且没有犯下灭绝种族罪、战争罪或危害人类罪等严重罪行，将对其免于起诉。

55. 在与会员国的接触中，执行局继续强调，需要采取全面的多机构办法来处理起诉、改造和重返社会问题，不让应对恐怖行为负责的人逍遥法外(根据安全理事会有关决议)，并促进恐怖团体前成员重返社区。各国应在考虑其他办法之前，使用甄别程序来确定是否有必要进行调查或起诉。各国还应确保不会系统性地对已投降的个人实行起诉豁免，并应确保受害者获得补救的权利得到满足。

56. 在许多西非国家，因与恐怖主义有关的罪行而被逮捕和拘留的人数达到空前数量，给刑事司法系统带来了新的挑战。由于大量恐怖案件尚未得到处理，审前羁押的嫌疑人被延期关押。一些国家还实行了特别程序，允许在与恐怖主义有关的案件中延长审前羁押，这引起了严重的人权关切。

57. 为解决积压案件，西非国家已采取步骤，加强国家和地方执法机构与刑事司法专业人员之间的合作。在萨赫勒，2017 年乍得、马里、尼日尔和萨赫勒五国集团联合部队“警察”组成部分之间的司法合作协定为深化区域合作提供了重要机会。

58. 由于目前被拘留的伊黎伊斯兰国战斗人员(或可疑的伊黎伊斯兰国战斗人员)和支持者数量庞大，其中包括大量妇女，在中东冲突地区或邻近地区的会员国的刑事司法系统也面临着相当大的压力。毒品和犯罪问题办公室正在协助伊拉克司法当局确保其符合国际公平审判标准。

59. 许多会员国继续坚持，努力管理被判犯有恐怖主义罪行的囚犯，并防止在狱中受到激进化鼓动，走向暴力。如果拘留时的待遇或拘留条件违反人的尊严和囚犯的权利，暴力极端主义的风险就会进一步加剧。执行局在与西非会员国的接触中发现了一些关切问题，在这些国家，很少有监狱拥有所需的资源或培训，以进行个人风险和需求评估，发现受到激进化鼓动走向暴力的早期迹象，或管理高风险的恐怖分子被拘留者。

60. 中亚和东南亚等其他区域的一些成员国，面临着类似的挑战，在充分评估囚犯所造成的风险或需要方面面临困难。执行局确定了大洋洲、北美洲和东南亚在这些措施方面的良好做法，其他会员国可以考虑这些做法。

61. 毒品和犯罪问题办公室和反恐怖主义办公室在与执行局密切合作的情况下，参与了一个联合项目，向三个会员国的监狱工作人员和其他相关利益攸关方提供量身定做的能力建设援助，目的是改善监狱的安保和安全，加强风险和需求评估，并强化改造和重新融入社会工作。该项目成员于 2018 年末组织了两次考察团。

62. 解决与外国恐怖主义作战人员有关联的儿童境遇问题仍然是联合国各实体的一个优先事项。大量与伊黎伊斯兰国成员有关联的儿童被拘留在伊拉克和阿拉

伯叙利亚共和国，条件往往很差，无法获得教育和基本服务，返回他们或其父母的原籍国的可能性有限。这类儿童有着成为无国籍人的风险，尽管他们拥有或声称拥有一个或多个会员国的公民身份。

63. 我的儿童与武装冲突问题特别代表关切地注意到这些事态发展，呼吁立即遣返所有 18 岁以下儿童，并制定专门的儿童保护方案，以确保他们充分融入社会。我敦促所有有关国家共同为人权受到严重威胁的儿童制定解决办法。

64. 《马德里指导原则》增编载有关于涉及恐怖主义和反恐对儿童和儿童权利的影响的若干问题的指导意见。反恐怖主义办公室继续举行区域协商，以编写一本关于给予外国恐怖主义作战人员的随行儿童符合人权待遇的手册。2018 年 9 月在巴黎和 2019 年 1 月在安曼举行了从业人员区域会议。该手册将在今后几个月内定稿。

C. 国际司法合作

65. 伊黎伊斯兰国及其附属机构不断演变的威胁具有跨国性质，因此需要加强国际司法合作，包括在收集、处理、保存和分享信息和证据方面开展合作。在伊黎伊斯兰国普遍存在的冲突和冲突后局势中，会员国在收集可接受证据的努力中面临重大挑战。在刑事司法官员没有机会或无法在高风险环境中开展工作的情况下，军方可以在收集、保存和合法分享证据方面发挥关键作用。

66. 执行局与全球反恐协调契约工作队针对恐怖主义的法律和刑事司法对策工作组成员实体以及海牙国际反恐中心合作，继续制定准则，以便利军方收集的信息和证据的分享、使用和可接受性。这些准则除其他外还将提供指导，确保军方收集的证据有监管链，还突出强调了相关国际法原则，包括国际人道主义法和人权法的原则，相关国家当局在军方收集、处理、保存和分享信息和证据时应遵守这些原则。

67. 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和执行局与非洲联盟、乍得湖流域委员会、国际移民组织、联合国开发计划署和其他联合国实体合作，支持编制基本报告表格，供与恐怖团体成员首次接触的人使用。该表格是与军事当局和多国联合特遣部队合作编制的，将有助于保存证据链。2018 年 12 月，毒品和犯罪问题办公室和执行局协助喀麦隆在国家一级推广使用该表格。

68. 在调查和起诉恐怖主义罪行的框架内，保存和使用来自通信服务提供商的数字证据仍然是许多国家的优先事项。为支持其努力，毒品和犯罪问题办公室、执行局和国际检察官协会于 2018 年 9 月在纽约推出了跨境请求电子证据实用指南。该指南是寻求与数字证据有关的跨境合作方面的从业人员的参考工具。还为会员国开展了一系列相关的全球培训活动。

69. 尽管伊黎伊斯兰国及其附属机构的成员犯下了许多记录在案的性暴力行为，但没有对恐怖团体的性暴力罪行提出起诉。我敦促所有会员国起诉伊黎伊斯兰国人员所犯罪行，包括性暴力和贩运人口罪行，起诉时要按照相关国际法，包括国际人道主义法和国际人权法和标准，特别是按照关于公平审判和正当法律程序的

国际法和标准进行起诉。任何收容身为伊黎伊斯兰国受害者的难民人口的国家也应确保地方检察部门以对受害者敏感的方式向这些人提供诉诸正式司法的机会。

70. 负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表办公室与冲突中的法治和性暴力问题专家组合作，支持伊拉克努力就伊黎伊斯兰国的性暴力罪行伸张正义和追究责任。该专家组还与民间社会和受害者组织接触，以确保这些罪行的受害者能够参加今后的司法程序。

71. 鉴于这些证据方面的挑战以及外国恐怖主义作战人员和伊黎伊斯兰国人员从冲突地区跨区域旅行情况，中东成员国应考虑将合作范围扩大到邻国或志同道合的国家以外，加强它们在刑事问题上有效合作的能力。执行局建议各国根据法治和相关国际法、包括国际人权法和标准，考虑与所有国家签订刑事事项合作条约。各国还应考虑制定附有适当保障措施的法律，允许法院利用通过警察与警察或军警合作分享的信息，如果这些信息是根据相关的国内法、国际法，包括国际人权法和国际人道主义法收集到的话。

72. 遵守国际人权法和标准对于有效的国际合作和有效的反恐至关重要。在这方面，我欢迎在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题人权理事会特别报告员的报告(A/73/361)。2018 年 11 月，为了进一步加强会员国的能力，毒品和犯罪问题办公室和联合国人权事务高级专员办事处为来自萨赫勒和乍得湖流域地区的六个国家的参加人员举办了关于应对恐怖主义的刑事司法对策的人权方面的区域培训员培训班的最后讲习班。

D. 打击资助恐怖主义行为

73. 鉴于伊黎伊斯兰国不断演变的筹资方法，有必要对打击资助恐怖主义行为采取全面和协调一致的办法。这一办法的一个要素是根据安全理事会第 1373(2001)号决议出台和有效实施资产冻结措施。执行局继续推动在与会员国打交道的框架内纳入这一要素。2018 年 11 月，突尼斯通过了第一份国内恐怖主义指认名单，这是自 2017 年 1 月以来反恐怖主义办公室和执行局共同支持的一个进程的高潮。反恐怖主义办公室为毛里求斯和蒙古的监管官员和私营部门实体举办了关于执行安全理事会第 1267(1999)号、第 1373(2001)号、第 1989(2011)号和第 2253(2015)号决议的国家培训讲习班。

74. 中东冲突地区的会员国或其邻国继续采取步骤，制止伊黎伊斯兰国控制或与其有联系的资金的双向流动。然而，许多国家最近出台了打击资助恐怖主义的条例或法律，导致各机构、执法机构和司法系统中缺乏拥有专门知识的人才，使它们无法充分调查和起诉资助恐怖主义的罪行。

75. 为加强这方面的专门知识，毒品和犯罪问题办公室继续协助会员国建立和维持一个机构间打击资助恐怖主义行为培训员小组和与之相应的当地化的打击资助恐怖主义行为培训课程。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)还采取主动行动，加强文化遗产专业人员、执法当局和金融服务专业人员的能力，以防止和打击以资助恐怖主义行为为目的的非法贩运文化财产行为。2018 年 11 月下旬，

教科文组织在巴黎为欧洲司法和执法机构举办了一个培训方案，目的是在发生武装冲突时帮助保护文化遗产。

76. 加强区域和国际合作对于发现和防止资金和货物流出和流入伊黎伊斯兰国也至关重要。反恐怖主义办公室与东部和南部非洲反洗钱小组合作，制定了一项区域反资助恐怖主义行动计划，该计划于 2018 年 9 月在塞舌尔举行的工作组部长级全体会议上获得通过。反恐怖主义办公室目前正在与工作组合作，在国家一级执行打击资助恐怖主义行为行动计划。

新的挑战

77. 在西非对移动支付服务的监督有限，执行局在本报告所述期间在代表反恐怖主义委员会进行的评估访问中将此确定为一种潜在的资助恐怖主义的风险。手机支付使用的迅速增长有助于增强金融普惠，但会员国发现该区域的几起恐怖袭击涉及手机转款。即使出台了必要的条例，对资金的转款人和收款人的控制也并不总是有效的。

78. 西非的手工黄金开采部门似乎也有可能受到为资助恐怖主义目的利用。众所周知，包括伊黎伊斯兰国附属机构在内的恐怖主义团体在手工开采黄金的地区开展活动，而且，开采黄金对一些西非国家的经济越来越重要。2018 年 6 月，经济合作与发展组织呼吁加强对参与这一行业的所有行为者的尽职调查监控和宣传。

79. 会员国越来越多地应对密码货币被滥用于犯罪和恐怖主义目的潜在风险。一些国家出台了新的条例，规定交换平台和数字钱包提供者须遵守反洗钱和反资助恐怖主义条例，要求其获得国家当局的许可或注册。为确保对这一对策进行协调，金融行动任务组于 2018 年 10 月在巴黎举行的全体会议上通过了“虚拟资产”和“虚拟资产服务提供商”的订正定义。

有组织犯罪

80. 解决国际恐怖主义与跨国有组织犯罪之间的潜在联系仍然是联合国各实体和会员国的优先事项。2018 年 9 月 25 日，我在大会发言(见 A/73/PV.6)时强调，恐怖主义与国际有组织犯罪日益密切相关，特别是在贩运人口、毒品和武器以及腐败方面。在我 2018 年 11 月关于武装冲突中贩运人口情况的报告中，[34] 我关切地注意到，恐怖分子继续在冲突地区实施属于贩运人口的形式的暴力和剥削行为。

81. 按照 2018 年 5 月 8 日安理会主席声明(S/PRST/2018/9)的要求，处理犯罪与恐怖之间的联系仍然是反恐怖主义委员会的一个优先事项。2018 年 10 月，反恐委员会与毒品和犯罪问题办公室和联合国区域间犯罪和司法研究所密切合作，就该专题举行了一次公开通报会，重点是贩运人口、毒品和武器问题。

82. 欧洲委员会于 2018 年 10 月组织的恐怖主义和跨国有组织犯罪问题专家工作组第一次会议也讨论了犯罪与恐怖之间的联系。2018 年 12 月，欧亚反洗钱和资

[34] S/2018/1042。

助恐怖主义工作组和亚太反洗钱工作组联合举办了一次关于利用犯罪所得资助恐怖主义问题的专家讲习班。

E. 边境管理和执法工作

83. 根据安全理事会第 2396(2017)号决议，执行局继续评估会员国实施预报旅客资料和旅客姓名记录系统的情况，并收集这方面的良好做法。自我最近一次报告以来，鲜有更多的会员国采取措施，要求航空公司按照国际民用航空组织 2017 年相关标准提供预报旅客资料。建立了收集、处理和分析旅客姓名记录资料能力的国家数目甚至更少，仅占会员国的 10%左右。这些相对较低的执行水平似乎是由于缺乏资源、能力或专门知识造成的。

84. 在这方面，反恐怖主义办公室与执行局、毒品和犯罪问题办公室、信息和通信技术厅和民航组织一道，于 2018 年 10 月 1 日启动了一个多年项目，旨在加强会员国使用旅客信息和旅客姓名记录资料防止恐怖分子旅行的能力。该项目支持成员国收集和分析这种资料，向各国提供必要的软件(由荷兰开发的)，航空公司可利用该软件将此资料提供给执法当局进行分析。该项目还指导会员国努力通过法律和行政框架，允许乘客数据的转让、处理和使用，并制定适当的保障措施，以履行国际人权义务和解决法律冲突问题。预计将在 2019 年 4 月头几周开始评估和能力建设任务。

85. 2018 年 10 月，反恐怖主义办公室与移民组织、毒品和犯罪问题办公室和联合国土库曼斯坦国家工作队协调行动，在阿什哈巴德举办了一个关于边境安全和管理良好做法的区域培训讲习班。该讲习班将是 2018 年 12 月启动的反恐怖主义办公室全球边境安全管理方案监督的核心能力建设活动的一部分，目的是加强会员国打击恐怖主义和遏制外国恐怖主义作战人员的流动的能力。

86. 根据安全理事会第 2396(2017)号决议，促进负责任地使用和分享生物特征数据仍然是联合国各实体和会员国的一个重要优先事项。反恐怖主义办公室和执行局继续提高对在反恐中负责任地使用和分享生物特征技术的重要性的认识，包括为此宣传联合国在这一领域的建议做法汇编。 这些实体参加了生物特征研究所 2018 年 10 月在伦敦举行的全球大会，并计划于 2019 年 3 月在纽约为会员国举行关于这一问题的简报会。

87. 安全理事会第 2396(2017)号决议还提出了关于制定可疑外国恐怖主义作战人员的观察名单和数据库的要求，并呼吁加强跨境信息共享。2018 年 12 月 13 日，执行局在纽约举办了一次活动，探讨潜在的隐私和数据保护挑战。该讨论强调，会员国必须尊重必要性和相称性原则，建立独立的监督机制，并建立有效的数据保护法律框架。

88. 保护关键基础设施不受恐怖袭击仍然是一个优先事项，因为伊黎伊斯兰国及其支持者继续计划或实施针对易受攻击目标的袭击，往往使用小武器和轻武器或简易爆炸装置。2019 年 1 月，反恐怖主义办公室和执行局与国际刑警组织合作，在新加坡举办了一系列区域讲习班中第一个讲习班，以提高对安全理事会关于保护关键基础设施的第 2341(2017)号决议的认识，并加强该决议的执行。

89. 包括萨赫勒国家在内的会员国对恐怖分子使用简易爆炸装置日益感到关切。防止使用此种装置可能带来重大挑战。两用物品可出口到恐怖集团活动的国家，在对建筑或采矿地点进行定点袭击期间，设备或材料可能被盗。需要进行协调一致的国际努力，以加强信息共享，确保更新和执行商业爆炸物和双重用途货物的监管框架，并考虑采取措施，使零售商、采矿和建筑公司有义务报告可疑采购或盗窃。2018 年 11 月，联合国裁军研究所和执行局在纽约联合举办了一次关于执行第 2370(2017)号决议和防止恐怖分子获取小武器和轻武器及简易爆炸装置的专家研讨会。

F. 反击恐怖主义宣传，发动社区参与各种打击极端暴力主义的办法

90. 联合国各实体继续鼓励采取全政府和全社会的办法，防止和打击暴力极端主义，包括在民间社会、妇女和青年中这样做。2018 年 11 月，在纽约举行的联合国不同文明联盟论坛第八届全球论坛上，来自 64 个国家的 100 多名青年领导人(54 名妇女和 49 名男子)分享了他们的经验和良好做法，包括在媒体和信息识读领域的经验和良好做法。

91. 青年和教育部门仍然是许多预防和打击暴力极端主义方案的重点。2018 年 11 月，反恐怖主义办公室、教科文组织和联合国西非和萨赫勒办事处在毛里塔尼亚举办了一次关于教育在预防暴力极端主义中的作用的区域能力建设讲习班。2018 年 10 月在伊拉克，教科文组织发起了一项教育部门方案，作为其“复兴摩苏尔精神”倡议的一部分，通过修复旧城、纪念碑和考古遗址为青年提供经济机会。

92. 2018 年 11 月，教科文组织为萨赫勒和中亚国家的学习者、教师和相关利益攸关方举办了培训班，并与反恐怖主义办公室协调了一个在约旦、利比亚、摩洛哥和突尼斯开展的防止暴力恐怖主义联合项目，培训青年记者和社区媒体协会成员。该项目旨在加强对媒体信息传递方面的批判性思考，并鼓励以更加符合道德的方式使用社交媒体。

93. 其他联合国实体也认识到媒体和社交媒体在预防和打击暴力极端主义中的作用。2018 年 10 月，防止灭绝种族罪行和保护责任办公室在班吉为媒体从业人员举办了一次关于打击宗教和族裔仇恨以及煽动暴力的讲习班，结果成立了一个防止煽动暴力委员会。

94. 根据安全理事会第 2354(2017)号、第 2395(2017)号和第 2396(2017)号决议，会员国、国际和区域组织、民间社会和私营部门继续合作，努力打击伊黎伊斯兰国利用社交媒体和互联网的行为。这一对策通常是通过公私伙伴关系，配合反宣传或替代性宣传运动，综合努力，干扰伊黎伊斯兰国的宣传传播。在 2018 年 11 月的趋势警报中，[35] 执行局指出，虽然这些努力使伊黎伊斯兰国越来越难以利

[35] https://gallery.mailchimp.com/8343c3b932a7be398ceb413c9/files/ffbb7fe9-5a06-4390-8861-50e488ecad69/CTED_Trends_Alert_November_2018.pdf。

用大型社交媒体平台，但却导致伊黎伊斯兰国更多使用较小、不那么显眼的平台来存储和分享材料。

95. 由于较小的平台不太能够以符合人权的方式调整内容或回应会员国的请求，执行局及其技术反恐举措继续与小型技术平台合作，以提高对可能的风险的认识并提供实际支持。他们与全球互联网反恐论坛合作行动，于 2018 年 11 月在以色列特拉维夫和 2018 年 12 月在柏林举办了一系列全球讲习班中的最新讲习班。

96. 会员国和联合国各实体继续制定和执行打击恐怖主义言论的举措。教科文组织继续开展“团结一致保护遗产”社交媒体运动，旨在通过在文化和遗产保护领域树立榜样来打击恐怖主义宣传。“重新导向办法”是一项多利益相关者的合作举措，旨在查明对伊黎伊斯兰国讯息感兴趣的受众，并改变他们的兴趣导向，让其观看反驳这种讯息或提供替代性宣传的视频。

97. 其他联合国实体支持会员国制定国家或区域防止暴力极端主义行动计划。2018 年 9 月，反恐怖主义办公室出版了一份题为“制定国家和区域防止暴力极端主义行动计划”的参考指南，其中概述了总体原则，可作为力求按照大会第 70/291 号和第 72/284 号决议制定自己的行动计划的政府和区域组织的指导方针。执行局、反恐怖主义办公室、联合国马里多层面综合稳定团和联合国马里国家工作队支持启动马里全面反恐和防止暴力极端主义战略和 2018-2020 年部门行动计划。

四. 意见

98. 伊黎伊斯兰国继续转变为一个秘密网络，拥有各区域分支机构，但仍有集中的领导能力，并保留了武器以及金融和信息技术专长，有可能推动该组织的目标，扰乱政府的服务提供、稳定、和解和重建努力。联合国系统将继续支持会员国应对这一挑战。

99. 我欢迎会员国在联合国的支持下，通过侧重于安全理事会第 2396(2017)号决议概述的优先领域的项目，包括起诉、改造和重返社会战略，努力解决外国恐怖主义作战人员、迁离者和返回者的流动问题。我鼓励反恐怖主义办公室提供一个论坛，分享相关专门知识和良好做法，以加强协调行动，满足会员国的持续需要。

100. 我对联合国系统向会员国提供日益协调的援助感到鼓舞，期待全球反恐协调契约通过支持联合调集资源和编制方案将进一步加强这些努力。我还鼓励会员国尽可能最好地利用联合国各实体通过这一全球契约提供的专门知识，并利用即将举行的关于打击和预防恐怖主义和暴力极端主义的区域专题活动，这是 2018 年 6 月联合国反恐怖主义机构负责人高级别会议的后续行动，以此来利用这一专门知识并寻求进一步支持。